FOOD OF THE FUTURE – THE FUTURE OF FOOD

DISCUSSIEPAPER VAN HET NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP

I. **Inleiding**

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) was en is een van de cruciale pijlers van de Europese samenwerking. In de ruim 50 jaar van zijn bestaan heeft het GLB een onmiskenbare stempel op de Europese Unie (EU) gezet en doet dat nog steeds. Het is voortgekomen uit de naoorlogse noodzaak om de voedselzekerheid in het door oorlog verwoeste Europa zeker te stellen voor zijn bewoners en zijn voedselproducenten een redelijk inkomen te bieden. Het beleid is in de afgelopen decennia voortdurend aangepast aan veranderende geopolitieke, economische en handelspolitieke omstandigheden, maar ook aan veranderde maatschappelijke opvattingen over de rol van de agrarische sector in de samenleving. De laatste hervorming van het GLB is in 2013 tot stand gekomen en is van toepassing op de jaren 2014-2020. Op basis van het tienpuntenplan van Juncker en daaraan gerelateerde werkprogramma's wordt nu ingezet op het scheppen van een klimaat dat bevorderlijk is voor ondernemerschap, het scheppen van banen en een duurzame economische ontwikkeling. Deze ambities komen overeen met de ambities die het GLB ook heeft. Innovatie en competitiviteit mogen niet worden geremd met te veel en te gedetailleerde regels, met name waar het gaat om het midden- en kleinbedrijf.

De discussie over de toekomst van het GLB is nog maar net begonnen. Nederland wil daar met deze notitie input voor leveren. Het wordt tijd om de toekomst van ons voedsel te bespreken. Dat thema stellen wij centraal tijdens deze informele Landbouwraad: "food of the future – the future of food".

II. **Veranderende context**

De discussie over de mondiale landbouw en voedselvoorziening heeft in de afgelopen decennia een ander karakter gekregen. Vier ontwikkelingen zijn daarvoor bepalend geweest. Ten eerste zijn de landbouw en voedselvoorziening geïndustrialiseerd, geïntensiveerd en heeft er schaalvergroting plaatsgevonden. Ten tweede is de voedselvoorziening sterk geïnternationaliseerd. De handel en de directe buitenlandse investeringen door agrifoodbedrijven zijn toegenomen. Het verkeer van grondstoffen en voedsel(half)producten doorsnijdt landen en continenten; de productieketens zijn internationaler geworden. Een derde ontwikkeling die daarmee samenhangt, is het toegenomen belang van (de) grote multinationale ondernemingen in toelevering, verwerking en retail in de keten. Voedsel wordt in verschillende stappen verwerkt, bewerkt, verpakt en verkocht, en ook bij de productie zijn, behalve de boeren zelf, verschillende spelers zoals zaad-, kunstmest- en pesticideleveranciers betrokken.

Digitalisering en grotere transparantie van productie en productieprocessen hebben geleid tot bewustwording van de consument, en daarmee een veeleisender gedrag richting de producenten.
Voedselcrises binnen en buiten de EU maken de consument ook kritisch ten opzichte van de wijze waarop voedsel wordt geproduceerd.
Tenslotte hebben zich ook belangrijke veranderingen voorgedaan op het vlak van de consumptie. De consumptie van vlees en andere dierlijke producten en van samengestelde producten is fors gestegen, onder andere door welvaartstoename.
Nieuwe technologie heeft ook aanzienlijke invloed op zowel producenten- als consumentengedrag. De risico's en mogelijkheden hiervan bieden de nodige uitdagingen voor het Europees beleid, vooral als het gaat om genetica, big data en traceability.
Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat waar, door wie en hoe voedsel wordt geproduceerd, maar ook wat er wordt geproduceerd en geconsumeerd, is veranderd. De productie, verwerking en distributie van voedsel vindt in toenemende mate gescheiden plaats, waarbij de activiteiten geografisch op grote afstand van elkaar kunnen liggen. Zij worden verbonden door een complex netwerk van materiaal- en informatiestromen. De activiteiten binnen dit voedselnet zijn zowel meer verspreid, als meer verweven geraakt. De internationale verwevenheid is versterkt door de introductie van ketenbeheer en van private en publieke productie- en productstandaarden die vaak een wereldwijde doorwerking hebben.
Intussen is de milieubelasting van de voedselvoorziening sterk toegenomen door de veranderende productiemethoden in de landbouw. Ook het aantal kilometers dat ons voedsel aflegt en de eindigheid van de hulpbronnen die gebruikt worden voor de productie ervan worden gezien als ongewenste ontwikkelingen.
De discussie op EU-niveau wordt sterk beïnvloed tegen de achtergrond van de zorgen over een significant lager 'farm price plateau', door verschillen van inzicht over de noodzaak tot ingrijpende veranderingen vanwege de duurzaamheid en ecologische houdbaarheid van de landbouw en over EU-prioriteiten en ontwikkelingen in het kader van handelsovereenkomsten. Enerzijds is er een roep om open markten en wereldhandel om de concurrentiekracht van de Europese landbouwsector te versterken en een bijdrage te leveren aan de wereldwijde voedselvoorziening door export. Anderzijds is er ook behoefte aan ondersteuning van kleinschalige bedrijven en regionalisatie.

III. **Verdere vereenvoudiging/deregulering**
Het proces van verdere vereenvoudiging van het GLB zal moeten worden gekoppeld aan de toekomst van het GLB. Er is een blijvende roep in de hele EU om betere regelgeving, regelgeving die meer effectief en efficiënt is en die het beoogde doel tegen zo laag mogelijke kosten bereikt. Maar ook vanuit de nationale overheden en de boeren is er behoefte aan vereenvoudiging. Behalve dat de uitvoeringskosten zo laag mogelijk moeten zijn dient de Europese regelgeving boeren ruimte te geven om te kunnen ondernemen, te innoveren en te concurreren op de Europese en wereldmarkt.

Een integraal landbouw- en voedselbeleid zal ook een nieuwe visie op de regulering van dat beleid moeten omvatten. Alle bestaande elementen van een verbreed

landbouw- en voedselbeleid kennen thans een dicht en zeer gedetailleerd netwerk van regelgeving en controlebepalingen. Deze regel- en controledruk is uitgegroeid tot een enorme last voor uitvoerende autoriteiten (nationale en regionale overheden) en voor ondernemers in de voedselvoorzieningsketen. Daarmee zijn niet alleen steeds verder groeiende kosten verbonden voor autoriteiten en ondernemers, maar ook steeds meer belemmeringen voor ondernemers om zich op de markt te ontplooien. Een belangrijk kenmerk van een toekomstig integraal landbouw- en voedselbeleid zal dan ook een betere regulering (better regulation) ervan moeten worden. Een belangrijk oogmerk van deze betere regulering is het verwezenlijken van de doelen van het nieuwe beleid tegen lagere kosten voor uitvoerende overheden en voor ondernemers. Minstens even belangrijk is het doel om ondernemers beter in staat te stellen hun inkomen in de markt te verwerven door thans aanwezige obstakels in de regelgeving en de uitvoering ervan voor innovatie en versterking van de concurrentiekracht weg te nemen. Een beter gereguleerd landbouw- en voedselbeleid is onmisbaar voor een daadwerkelijk integraal landbouw- en voedselbeleid.

Betere regelgeving heeft veel gezichten: minder regelgeving, integratie van regelgeving; vereenvoudiging van regelgeving, een meer doelmatige inrichting van inspecties en controles, het meer consequent toepassen van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit en het inzetten van nieuwe (ICT-)technologie in de implementatie van regelgeving en de inspectie en controle.

Het is een uitdaging om deze verschillende doelstellingen en inzichten een legitieme plaats te geven in het GLB van de toekomst.

IV. **Blijvende inzet op marktoriëntatie, vitaal platteland en solidariteit**

We staan voor de opgave om ons een beeld te vormen van de opgaven waarvoor de Europese landbouw en ons platteland zich na 2020 gesteld (zullen) zien. Het GLB is een van de dragende elementen geweest van de Europese samenwerking en kan dit voor de toekomst ook blijven zijn. Het GLB is in de loop der jaren door opeenvolgende hervormingen fundamenteel aangepast aan de veranderde context en nieuwe inzichten en behoeften in de Europese Unie en daarbuiten. De hervormingen van 2013 getuigen van een versterkte inzet op duurzaamheid en marktoriëntatie. Dit proces is nog niet voorbij en zal ook in de toekomst aanleiding geven tot politieke discussies. Daarnaast hebben we te maken met enkele bepalende tendensen in de voedselvoorzieningsketen wereldwijd, die de EU dwingen een nieuwe invulling te geven aan het kernprincipe van solidariteit uit de verdragen. Enerzijds zullen namelijk het verschijnsel globalisering en opkomende economieën in Azië en Latijns-Amerika op de markten van arbeidsintensieve agrarische en industriële producten een hoofdrol blijven spelen, evenals op die van de grondstoffenmarkten. De EU zal ten volle de gevolgen hiervan blijven ondervinden.

Anderzijds wordt de waarde die burgers hechten aan behoud en versterking van de regionale identiteit en aan een aantrekkelijk, leefbaar en vitaal platteland (inclusief natuur en biodiversiteit) steeds groter. Met de uitbreiding van de EU de afgelopen

jaren is de diversiteit aan ontwikkelingsstadia van de landbouw, aan landschappen en aan biodiversiteit geweldig toegenomen. In grote delen van de EU wordt de landbouw bedreven door middelgrote en kleine familiebedrijven die een veel bredere functie voor het platteland hebben gekregen. Dat geldt ook voor regionaal bepaalde productiebeperkende omstandigheden en culturele diversiteit. Agrarische activiteiten blijven ook van groot belang voor de instandhouding van een economisch vitaal platteland. Behoud en waar mogelijk uitbreiding van werkgelegenheid en economische groei op het platteland is in dat verband van wezenlijk belang. Een vitaal platteland is ook noodzakelijk om versterking van de verjonging in de primaire sector te verwezenlijken. Met verjonging in de primaire sector staat of valt immers de toekomst van de voedselproductie. Ook dit vraagt om een reflectie op de invulling van het aloude principe van solidariteit.

Tegen deze achtergrond blijven de (centrale) uitgangspunten van het GLB, het zeker stellen van de voorziening van voldoende en kwalitatief hoogwaardig voedsel en van grondstoffen voor productie van vernieuwbare grondstoffen en energie, essentieel. Een duurzame primaire productie gekoppeld aan een technologisch hoogstaande verwerkings- en vermarktingsindustrie is van essentieel belang voor stabiliteit en welvaart in de EU.
Dat geldt evenzeer voor de verbinding met milieu en landschap en diversiteit in de EU.

Kortom de genoemde uitgangspunten vormen een belangrijk vertrekpunt/basis voor onze discussie over de toekomst van het GLB. Tegelijkertijd zal het GLB een antwoord moeten geven op nieuwe uitdagingen.

V. **Veranderde opgaven**

Ook het karakter van de mondiale landbouw- en voedselproblematiek is veranderd. Nog steeds is voedsel mondiaal gezien zeer ongelijk verdeeld. Nog altijd is een op de acht mensen ondervoed. Daar tegenover staat dat op grote schaal overgewicht en obesitas voorkomen. In 2014 had 39% van de volwassenen boven de 18 overgewicht (WHO, jan 2015, factsheet 311). Door de te verwachten bevolkingsgroei, verstedelijking en daarmee samenhangende veranderingen in eetpatronen, zal de vraag naar voedsel stijgen en komt de mondiale voedselvoorziening verder onder druk te staan. Er dienen zich tegelijkertijd opgaven aan op de terreinen van voedselzekerheid, volksgezondheid, ecologische houdbaarheid, en industrialisering van de voedselproductie. Hiermee overstijgen de opgaven het domein van de traditionele landbouw, en wordt een vraag-gestuurde voedselproductie nog belangrijker dan de traditionele aanbod-gestuurde voedselproductie.

Volksgezondheid

Voedsel is in de EU veiliger dan ooit, maar door veranderende consumptiepatronen en leefgewoonten hebben we in toenemende mate te maken met volksgezondheidsrisico's zoals overgewicht en obesitas en daaraan gerelateerde ziekten. Een gezonder voedselpatroon heeft positieve effecten op onze gezondheid en op de kosten van de gezondheidszorg.

Door de internationalisering van voedselmarkten en het complexer en langer worden van productie- en handelsketens nemen de zorgen over de veiligheid weer toe, mede door recente gevallen van voedselfraude. Besmetting van voedsel kan overal in de keten plaatsvinden, ook in de verwerkende industrie (zoals in slachterijen en uitbeenderijen) en in de levensmiddelenindustrie. Daarbij moeten we niet alleen denken aan micro-organismen (zoals listeria en salmonella) en contaminanten (toxische stoffen, bijvoorbeeld afkomstig van gewasbeschermingsmiddelen). Het veelvuldig gebruik van antibiotica in de intensieve veehouderij verhoogt het risico op de ontwikkeling van multiresistente bacteriën. Ook uitbraken van zoönosen vormen een potentiële bedreiging. De internationalisering compliceert het toezicht op de voedselveiligheid. Ook verschillende stoffen die de levensmiddelenindustrie aan het voedsel toevoegt om de smaak te versterken en de houdbaarheid te vergroten – zoals additieven en conserveringsmiddelen – zijn in een aantal gevallen in te grote hoeveelheden schadelijk voor de gezondheid en zijn om die reden gereguleerd.

Ecologische houdbaarheid
Er rijzen problemen rond de ecologische houdbaarheid van ons landbouwsysteem. De voedselproductie legt een groot beslag op grond, water en grondstoffen en veroorzaakt een significant deel van de uitstoot van broeikasgassen en de afname van biodiversiteit. Ook op lokaal niveau leidt voedselproductie, evenals andere productieve sectoren van de economie, vaak tot substantiële milieuschade. Omgekeerd hebben deze ecologische problemen weer invloed op de voedselvoorziening. Verschillende studies voorzien op termijn schaarste aan voor landbouw essentiële grondstoffen en hulpbronnen, met name water, fosfaat en fossiele brandstoffen. Deze schaarsteproblemen zijn onder te verdelen in schaarste aan grondstoffen die niet vernieuwbaar zijn en schaarste aan natuurlijke hulpbronnen die wel vernieuwbaar zijn, zolang het gebruik binnen grenzen blijft en geen uitputting optreedt.

Door potentiële schaarste aan essentiële grondstoffen (zoals fosfaat) en natuurlijke hulpbronnen (zoals water), de effecten van klimaatverandering, afnemende biodiversiteit en lokale milieuverontreiniging is het allesbehalve zeker dat aan de stijgende vraag naar voedsel kan worden voldaan. Klimaatverandering en verlies aan biodiversiteit vormen dus potentiële bedreigingen voor de voedselproductie. Tegelijkertijd heeft de voedselproductie ook een aandeel in deze mondiale problematiek. Het voedselsysteem draagt voor een aanzienlijk deel bij aan de mondiale uitstoot van broeikasgassen en dus aan de klimaatproblematiek. Hoewel in de EU het aandeel van de landbouw in de uitstoot van broeikasgassen tussen 1990 en 2014 is gedaald van 24 naar 10% is het duidelijk dat de implementatie van COP21 tot een extra inspanning zal moeten leiden voor de sector. Er is een ontwikkeling naar een circulaire economie nodig om verspilling tegen te gaan, grondstofvoorraden niet onnodig uit te putten en om naar een bio-economie over te schakelen van alternatieve en minder milieubelastende grondstoffen. Op die manier kan het systeem robuust blijven en blijft Europa leidend op deze thema's in de wereld.

Maatschappelijke opgaven

In de afgelopen decennia is de Europese consument in toenemende mate vervreemd geraakt van de productie van zijn voedsel. De afgelopen jaren zijn diverse incidenten op het gebied van voedsel de revue gepasseerd en er woeden stevige maatschappelijke discussies over dierenwelzijn, intellectueel eigendom op plantaardig en dierlijk uitgangsmateriaal en de gezondheid van onze voeding. Consumenten willen de 'anonimiteit' van de voedselproducent doorbreken.

De consument wil dat de voedselproducent weer een gezicht krijgt en dat de plaats van productie beter is te traceren. In veel Europese landen worden traditionele voedselhallen in ere hersteld. Er is interesse ontstaan voor 'korte voedselketens', 'lokaal voedsel' en seizoensgebonden eten. Bovendien hebben consumenten, naast een toenemende focus op gemak, kwaliteit en prijs, ook aandacht voor andere aspecten van voedsel en de voedselproductie, zoals duurzaamheid, dierenwelzijn, gezondheid en eerlijke handel. Hoewel deze ontwikkelingen in omvang vooralsnog bescheiden zijn, spelen zij een belangrijke rol in de publieke discussie over voedsel. De consument heeft behoefte aan directer contact met de producent en/of met de streek van herkomst van het voedsel. Ook hebben zorgen over klimaatverandering de aandacht vergroot voor de "footprint" van een maaltijd.

Parallel aan de industrialisering van de primaire productie zijn in veel EU landen biologische landbouw en andere van de gangbare landbouw afwijkende productiewijzen van voedsel in de belangstelling komen te staan.

Voedselzekerheid

Er moet rekening worden gehouden met voedselzekerheid, zowel op mondiaal als op Europees niveau. Met het oog hierop moeten voedselveiligheid gewaarborgd en voedselverspilling bestreden worden. De FAO schat dat een derde deel van het voor menselijke consumptie geproduceerde voedsel verloren gaat of wordt verspild. In de armere landen gaat veel voedsel door bederf verloren – bijvoorbeeld doordat het aan infrastructuur en organisatie ontbreekt om het op tijd en onder de juiste omgevingscondities (temperatuur, vochtigheid, etc.) naar afnemers te voeren. Door gebrek aan die infrastructuur is opslag vaak lastig, waardoor uitstel van de consumptie onmogelijk is. Als gevolg daarvan is daghandel in die landen meer aanwezig dan in gecoördineerde ketens. In de EU en elders wordt soms voedsel verspild door de productie van overschotten, verliezen tijdens de verwerking, het uit de handel nemen van producten waarvan de houdbaarheidsdatum is verlopen en verspilling in huishoudens. Waar minder verspild wordt en verloren gaat, hoeft uiteraard ook minder te worden geproduceerd. In een mondiale economie zal het echter niet altijd goed mogelijk zijn om de productie van overschotten te voorkomen.

Met het oog op voedselzekerheid, de groeiende wereldbevolking en toenemende welvaart, is het nodig dat de landbouw zich steeds aan weet te passen aan veranderende teeltomstandigheden en de gevolgen van klimaatverandering. Er moeten gewassen kunnen worden ontwikkeld die bestand zijn tegen veranderende klimatologische omstandigheden. Daarom is het bijvoorbeeld essentieel dat kwekers toegang houden tot zaden en uitgangsmateriaal en in staat zijn door veredeling klimaatbestendige gewassen te ontwikkelen. Om op langere termijn in staat te zijn de wereldbevolking op duurzame wijze te voeden is een omslag naar klimaatslimme landbouw en naar een circulaire economie nodig.

VI. **Van een Gemeenschappelijk Landbouwbeleid naar een Gemeenschappelijk Landbouw- en Voedselbeleid**

De Europese Unie zal met haar beleid na 2020 een antwoord moeten geven op deze veranderde context en opgaven. De wijze waarop wij dat doen zal ook van invloed zijn op de discussies over de vormgeving van het post 2020 Meerjarig Financieel Kader in de Raad Algemene Zaken.
Terwijl er in hoge mate overeenstemming bestaat over de aard en het belang van de landbouw en haar problemen, lopen de meningen over de aanpak ervan uiteen. Aan de ene kant van het spectrum bevinden zich pleitbezorgers van het economische belang van de sector voor de EU voor productieverhoging door intensivering en schaalvergroting. Zij zetten de kaarten op innovatie, vrijhandel en grote ondernemende landbouwbedrijven en zien de rol van de overheid in belangrijke mate in het voorkomen en corrigeren van de negatieve milieueffecten van deze ontwikkeling. Aan de andere kant vinden we de voorstanders van ingrijpende veranderingen van marktstructuren en overheidsbeleid, en het verstevigen van de positie van kleine boeren en van lokale gemeenschappen met als doel meer negatieve effecten te voorkomen of zo te bestrijden. Achter deze meningsverschillen gaan uiteenlopende visies en probleempercepties schuil over gezondheid, smaak, milieu, dierenwelzijn, eerlijke handel, betaalbaarheid, arbeidsomstandigheden, werkgelegenheid, welvaart, mondiale rechtvaardigheid en over de rol van technologie, markten en overheden. Deze vragen zijn bijzonder pregnant voor de landbouw in de EU die ook nu al gekenmerkt wordt door een grote diversiteit in bedrijfsgrootte, landbouwstructuren en productieomstandigheden in de 28 Lidstaten en door aanzienlijke regionale verschillen in concurrentiekracht. Het GLB zal ook in de toekomst aan deze verschillende belangen tegemoet moeten blijven komen. Ook hier komt de invulling van het eerdergenoemde principe van solidariteit prominent in beeld.
Omwille van de verdere discussie over de toekomst van het Europese landbouwbeleid geeft het Nederlandse voorzitterschap een aantal elementen aan die zij van cruciaal belang acht.

1. ***Verschuiving naar een integraal landbouw- en voedselbeleid***

Het GLB heeft zich de afgelopen decennia ontwikkeld van oorspronkelijk volledig op de productie gerichte steun naar meer marktoriëntatie door inkomenssteun en afschaffing en vermindering (interventie is immers niet afgeschaft) van productiequota, uitvoersubsidies en interventiemechanismen. Ook de markt is in die tijd veranderd en daarmee de eisen die aan de producten worden gesteld. De primaire producent is steeds sterker verankerd geraakt in de voedselvoorzieningsketen. De consumenten en de maatschappij stellen steeds hogere eisen aan zowel productieomstandigheden als de kwaliteit en het type producten. De consument vraagt bovendien om steeds meer keuzemogelijkheden en diversificatie van het aanbod en het is aan de producenten om hier op in te spelen als moderne ondernemers.
Een van de belangrijkste ontwikkelingen van de laatste tijd zijn de toegenomen maatschappelijke eisen op het gebied van voedselkwaliteit. Het gaat hier om een veel breder geschakeerd kwaliteitsbesef dan uitsluitend de fysieke eigenschappen

van een product. Naast deze eigenschappen komt hierbij de productiewijze meer en meer in beeld, waarbij het gaat om dierenwelzijn, het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, diergeneesmiddelen en toevoegmiddelen in verwerkte producten, de voedselveiligheid van de landbouwproducten, het toegenomen inzicht in het verband tussen landbouwproductiemethoden en menselijke gezondheid (Antimicrobiële resistentie, AMR) etc. Dit brede kwaliteitsbesef wordt maar deels door het bestaande (of: huidige) GLB gedekt. De roep om een breder geschakeerd, veel meer doeleinden omvattend EU-voedselbeleid in plaats van het bestaande landbouwbeleid wordt dan ook steeds luider. Dit doet ook meer recht aan het gegeven dat niet alleen de primaire producent, maar de hele keten van betekenis is voor het voedselbeleid. Het doet daarnaast recht aan het feit dat uitdagingen als klimaatbeleid en voedselverspilling ook om inspanningen van de ketenpartijen en de consument vragen. Daar komt nog bij dat het aantal boeren de afgelopen decennia zowel in de EU als wereldwijd fors is gedaald en verder zal dalen. De legitimatie voor een beleid gericht op de primaire producent wordt daarmee steeds minder vanzelfsprekend, zeker als de macht in de keten niet bij de boer ligt maar andere schakels bepalen hoe er wordt geproduceerd en geconsumeerd. Een perspectiefverschuiving naar de voedselketen kan die legimitatie wél blijvend bieden. Binnen dat perspectief zal de versterking van de positie van de primaire producent in de keten een belangrijk onderwerp blijven.

Discussiepunt: Moet het GLB worden verbreed naar een Gemeenschappelijk Landbouw- en Voedselbeleid? Zo ja, welke stappen zijn daar voor nodig? onder welke voorwaarden, rekening houden met subsidiariteit.

*2. **Grotere inzet op innovatie***

In de zoektocht naar antwoorden op bovengenoemde opgaven zijn onderzoek, ontwikkeling en innovatie onmisbaar. De EC heeft dat onlangs ook nog eens duidelijk gemarkeerd met de lancering van haar nieuwe landbouwkundige onderzoeksstrategie voor de komende jaren. Voor de ontwikkeling van het toekomstige landbouwbeleid na 2020 blijft een ambitieus, goed van middelen voorzien beleid op het terrein van onderzoek, ontwikkeling en innovatie van cruciaal belang. Afstemming van het beleid van de afzonderlijke lidstaten om tot een zo doelmatig mogelijk gebruik van de schaarse middelen te komen en een goede afstemming tussen het nationale (regionale) en het Europese niveau alsmede met de andere belanghebbenden in de keten (primaire producenten, voedselverwerkende bedrijven) is van wezenlijk belang voor een slagvaardig landbouwkundig onderzoek- en innovatiebeleid. Ook moet bezien worden hoe innovatieve landbouwpraktijken gericht op meer duurzaamheid en op meer concurrentiekracht op andere wijze dan thans het geval beloond zouden kunnen worden.

Op dit moment werken steeds meer akkerbouwbedrijven al met precisielandbouw op basis van satellietgegevens en neemt de automatisering in de veehouderij snel toe. Zowel vanuit productie- als vanuit milieuoogpunt is er met deze en andere ICT-technieken veel te winnen. Hightech en kwaliteit hoeven elkaar ook zeker niet te

bijten. Een "race to the bottom" door een streven naar de laagste prijs bijt kwaliteit wèl. Het inzetten van moderne technieken kan ook bijdragen tot de vereenvoudiging van het GLB en een afname van de administratieve lasten voor boer en overheid.

De EU kent een grote diversiteit aan landbouwbedrijven, uiteenlopend van grootschalige bedrijven gericht op productie voor de wereldmarkt tot kleinschalige bedrijven die zich oriënteren op de regionale of zelfs lokale markt. Voor die laatste categorie bedrijven is het lastiger om innovaties en ICT in hun bedrijfsvoering door te voeren. Door gecoördineerde ontwikkeling van innovaties en ICT op EU-niveau kunnen ook deze bedrijven daar toegang toe krijgen.

Discussiepunt: Moet, naast de beschikbare fondsen zoals het EIP, een substantieel deel van de beschikbare GLB-middelen gericht worden ingezet voor innovatie en ICT?

3. ***Verduurzaming***

Sinds 2014 is het GLB verder verduurzaamd door uitbetaling van 30% de directe betalingen te koppelen aan het toepassen van vergroeningsmaatregelen door de primaire producent. Doel van deze maatregelen is het tegengaan van monoculturen, het behoud van permanent grasland voor de CO2 absorptie en het versterken van de biodiversiteit in landbouwgebieden. Door deze en andere maatregelen waarvoor jaarlijks ongeveer 18 miljard euro wordt gereserveerd, draagt het GLB bij aan de verbetering van het Europese milieu en de strijd tegen klimaatverandering. Het helpt boeren om hun bedrijfsvoering aan te passen aan de onder de cross compliance vallende richtlijnen (m.n. nitraatrichtlijn, kaderrichtlijn water). Verdere stappen hierin zijn mogelijk en nodig.
Een belangrijk en actueel milieuthema is de klimaatverandering.
Duidelijk is dat landbouw niet alleen een veroorzaker is van het probleem van klimaatverandering, maar als geen andere sector door middel van klimaatslim landbouwbeleid kan bijdragen aan de oplossing van het probleem, in de EU en wereldwijd. Het resultaat van de 21^{e} bijeenkomst van de Conferentie van Partijen in Parijs begin december 2015 mikt op een ambitieuze inzet van alle partijen, waaronder de EU. Klimaatslim landbouwbeleid kan zowel op de terreinen voedselzekerheid, klimaatadaptatie en klimaatmitigatie van de agrarische sector een belangrijke bijdrage leveren aan het verwezenlijken van dat deel van de doelstellingen, waarvoor de EU aan de lat staat.
Ook hier, zoals in het geval van klimaatbeleid, geldt dat de agrarische sector, die verantwoordelijk is voor ongeveer 10% van de uitstoot van broeikassen in de EU, niet alleen bijdraagt aan het probleem, maar ook van groot belang is voor de oplossing van het probleem. De agrarische sector, die ongeveer 40% van de oppervlakte van de EU in gebruik heeft, kan door meer geavanceerde productiemethoden en door zijn bijdrage aan de circulaire economie (voorkomen van voedselverliezen en -verspilling en door hergebruik van waardevolle mineralen uit dierlijke mest) een belangrijke stimulans bieden voor de bescherming en het herstel van natuurlijke hulpbronnen en biodiversiteit.

Centrale vraag is hoe het toekomstige Europese landbouwbeleid op meer ambitieuze wijze kan bijdragen aan de bescherming en het herstel van natuurlijke hulpbronnen. Een verdere verduurzaming is daarbij onontbeerlijk.

Discussiepunt: Moet het GLB verder worden verduurzaamd door de in 2013 geïntroduceerde ecologisering te verbreden tot klimaatdoelen en een groter deel van de betalingen hieraan te koppelen? Welke rol kan het GLB spelen in de transitie naar duurzame, klimaatslimme adaptatie- en mitigatietechnieken?

4. ***Marktoriëntatie en voedselketens***

Het GLB heeft zich in de loop der tijd ontwikkeld van een beleid gericht op prijsondersteuning naar een beleid gericht op inkomensondersteuning. Waar het markt- en prijsbeleid in het verleden het belangrijkste onderdeel van het GLB was, vormt het nu het sluitstuk, waar een beroep op wordt gedaan op het moment dat er sprake is van een slechte marktsituatie en de prijzen kelderen. Nu het GLB meer marktgeoriënteerd is geraakt, merken landbouwers en hun organisaties directer de gevolgen van hun eigen keuzes in de bedrijfsvoering, en zullen zij hun bedrijfsvoering zelf ook moeten afstemmen op de marktsituatie. Tegelijkertijd is het inkomen van de landbouwer als primaire producent in toenemende mate afhankelijk geworden van zijn positie in de voedselketen, en vormt zijn aandeel in de prijsvorming een steeds kleiner deel daarvan. In vergelijking met andere deelnemers verderop in die voedselketen is het inkomen dat de landbouwer ontvangt bescheiden.
De wijze waarop de voedselketen is georganiseerd en functioneert leidt tot de vraag of de positie van de landbouwers in die keten versterkt moet worden. Door het aandeel van de landbouwers in de voedselketen te vergroten kan de behoefte aan inkomensondersteuning mogelijk verminderen. Daarmee is meteen ook de vraag welke rol het GLB zou moeten spelen in inkomensondersteuning.
Vergelijkbare vragen zijn er naar aanleiding van de huidige marktsituatie, met name in de zuivel- en varkensvleessector. Hoewel de huidige situatie als een crisis wordt aangeduid, kan de vraag worden gesteld of er sprake is van een crisis als de marktsituatie het gevolg is van bedrijfsvoeringsbesluiten die ondernemers in een aantal Lidstaten uit eigen vrije wil hebben genomen, en waardoor overproductie is ontstaan. Eerder lijkt er sprake van dat ondernemers niet reageren op prijssignalen en hun aanbod niet aanpassen op de vraag. In de VS bijvoorbeeld werkt men met een systeem van verzekeringen tegen lage (zuivel)prijzen als manier om de sector te steunen. De structuur van de landbouwsector in de VS wijkt overigens sterk af van die in de EU, maar steun voor risk-managementsystemen zou in de EU meer ingezet kunnen worden.

Discussiepunt: Zou het GLB weer terug moeten naar prijsondersteuning in plaats van inkomensondersteuning? Hoe kunnen we landbouwers beter in staat stellen om hun positie in de voedselketen te verbeteren?

5. ***Van inkomenssteun naar steun voor maatschappelijke opgaven***
Het in 2013 hervormde GLB legt ook in 2020 nog een flink beslag op het EU-budget (meer dan 30 procent). De doelstellingen van het GLB rechtvaardigen inzet vanuit het EU-budget, maar tegelijkertijd zijn er andere grote opgaven voor Europa die ook uit het EU-budget gefinancierd moeten worden. De geopolitieke ontwikkelingen doen de roep om in onze voedselvoorziening meer zelfvoorzienend te zijn sterker klinken. Een belangrijke vraag is of en zo ja in welke mate en onder welke voorwaarden andere financieringsmogelijkheden een bijdrage kunnen bieden (financiële instrumenten; EFSI, en instrumenten die de Europese Investeringsbank aanbiedt). Tegelijkertijd zal het Europees maatschappelijk draagvlak voor een toekomstig landbouw- en voedselbeleid bepalend zijn voor de inzet van EU-middelen. De maatschappelijke legitimatie van een toekomstig landbouw- en voedselbeleid zal daarom een grote rol spelen in de discussie over de toekomstige financiën.

Discussiepunt: Hoe moet de inkomenssteun worden omgevormd naar steun voor realiseren van maatschappelijke opgaven?

6. ***Versterking externe dimensie***
Het GLB is georiënteerd op (het grondgebied van) de EU. Dat is begrijpelijk gezien zijn geschiedenis en zijn ontwikkeling. De externe dimensie van het bestaande GLB is vooral gericht op de internationale handel in landbouwproducten wegens de onmiddellijke samenhang daarvan met het interne EU-landbouwbeleid. De EU is niet alleen de grootste exporteur van landbouwproducten, maar ook de grootste importeur. Daar zit behalve een economische ook een ethische kant aan vast. De Verenigde Naties hebben in september 2015 de doelstellingen op het gebied van mondiale voedselzekerheid en duurzame landbouwproductie vernieuwd en aangescherpt (Sustainable Development Goals, SDG's). De EU heeft deze SDG's onderschreven. Een belangrijke vraag voor de toekomstige ontwikkeling van het EU-landbouwbeleid is of dat beleid niet een belangrijke bijdrage zou moeten leveren aan de enorme opgaven die de wereldgemeenschap, waaronder de EU, zich heeft gesteld op het gebied van mondiale voedselzekerheid en duurzame landbouwproductie. Dit zou moeten leiden tot een versterking van de externe dimensie van het toekomstige EU-landbouwbeleid. De in gang gezette landbouwsamenwerking tussen de EU en de Afrikaanse Unie (AU) is een voorbeeld van een dergelijke inzet.
Deze oriëntatie op ontwikkelingssamenwerking is zeker niet strijdig met het handelsbelang waar het GLB óók voor staat en wat ertoe geleid heeft dat de EU import toelaat en in het bijzonder uit de minst ontwikkelde ontwikkelingslanden en nu al meer importeert uit die landen dan alle BRICS tezamen. Door de samenwerking met deze landen aan te gaan, zullen zij zich immers meer en meer als handelspartners ontwikkelen. Bovendien stimuleert deze samenwerking het (mondiale) level playing field als het gaat om productiestandaarden.
De externe dimensie van het GLB gaat ook over de vraag hoe we ons verhouden tot de internationale, geopolitieke ontwikkelingen. In toenemende mate worden vraagtekens gezet bij de mate waarin het Europese landbouw- en voedselbeleid afhankelijk lijkt te zijn van grondstoffen uit andere, soms instabiele, regio's. Dat

leidt tot een eveneens toenemende ambitie om als Europa meer zelfvoorzienend te zijn, bijvoorbeeld in de productie van eiwitgewassen.

Discussiepunt: Hoe kunnen de inspanningen op het gebied van openen van markten van ontwikkelende landen zich, sterker dan nu, mede richten op het ondersteunen van die landen in hun ontwikkeling?